



福島原発事故避難者訴訟京都地裁判決の検討：避難の相当性・権利侵害・損害を中心として

著者	神戸 秀彦
雑誌名	災害復興研究
号	10
ページ	81-98
発行年	2018-12-25
URL	http://hdl.handle.net/10236/00027538

《論文》

福島原発事故避難者訴訟京都地裁判決の検討 ——避難の相当性・権利侵害・損害を中心として

神戸 秀彦*

要約

福島第一原発事故（2011年3月）からすでに8年目となるが、2018年4月現在でも、福島県だけで、避難者の合計は、約4万7000人に及ぶ（復興庁統計）。こうした中、避難者（指示避難者・非指示避難者）や滞在者が原告になり、全国各地で、東電かつ国（または東電のみ）を被告として、損害賠償や原状回復を請求する集団訴訟（合計約30件、原告数約1万数千人）が展開されている。こうした集団訴訟のうち、現在（2018年8月）までに判決が出たものは7つあるが、その中で、平成30（2018）年3月15日の京都訴訟判決を取り上げる。京都訴訟は、福島県およびその周辺の県等から京都府に避難してきた者が東電・国を被告として損害賠償を請求した訴訟である。京都訴訟判決の責任論（東電・国）について最初に少し触れたうえで、避難の相当性・権利侵害・損害論を中心に取り上げて、他の判決とも対比しつつ分析して評価を行う。

キーワード：福島原発事故、避難者、集団訴訟、京都訴訟判決

1 はじめに

2011年3月11日の東日本大震災後の福島第一原発（以下、福島原発）事故の避難者は、今なお、全国的規模で避難を継続している。復興庁によれば、2018年4月12日現在、福島県だけで、避難者の合計は、4万7438人（福島県内在住の避難者1万3455人と福島県外在住の避難者3万3983人の合計¹⁾）である。ところで、震災関連死（原発事故関連死を含む）に注目すると、福島県では、津波や震災が直接原因の死者数（震災直接死の数）を上回っている。福島県では、2017年3月9日現在の震災直接死は、1614人（行方不明者196人）であるが、震災関連死は、これを優に上回り、2202人に達している（2017年12月26日復興庁発表）。

こうした中、原発避難者が原告となって、国かつ東電（または「東電のみ」）を被告として、損害賠償や原状回復を請求する集団訴訟（合計約30件、原告数約1万数千人）が展開されている。こうした集団訴訟のうち、現在（2018年11月）までに下された判決は、次の7件である。つまり、

- A) 平成29（2017）年3月17日の群馬訴訟判決（以下、群馬判決）²⁾
- B) 平成29（2017）年9月22日の千葉訴訟判決（以下、千葉判決）³⁾
- C) 平成29（2017）年10月10日の生業訴訟（以下、生業判決）⁴⁾
- D) 平成30（2018）年2月7日の小高訴訟判決（以下、小高判決）⁵⁾
- E) 平成30（2018）年3月15日の京都訴訟判決

* 関西学院大学司法研究科・教授

(以下、京都判決)⁶⁾

F) 平成30(2018)年3月16日の首都圏訴訟判決(以下、首都圏判決)⁷⁾

G) 平成30(2018)年3月22日の浜通り避難者訴訟判決(以下、浜通り判決)⁸⁾

がそれである。

ここで、群馬判決から浜通り判決の各判決における東電の責任の有無(ii))および国の責任の有無(iii))の判断の結果と、東電と国の責任に関連して、津波の予見可能性および回避可能性(i-1)・2))のみを簡単に見ておくが、以下の表1のようになっている⁹⁾。みられるように、京都判決を含

めどの判決も、原賠法3条に基づく東電の責任を肯定しており、また、国の責任を認めなかった千葉判決と、原告による国に対する請求がされなかった小高判決・浜通り判決とを除いて、その他の4判決は、京都判決を含めすべて国の責任を認めている。また、群馬判決から浜通り判決における世帯・原告数(i))と避難指示避難者・非避難指示避難者別の数(i-1)・2))、最終認容額(損益相殺後)合計と全原告1人あたりの認容額の単純平均額(ii))のみに注目して(避難の相当性・因果関係、被侵害利益の種類・性格、損害の種類・性格等の論点は記載していない)作成したのが以下の表2¹⁰⁾である。

表1 各判決の結論

	i-1) 津波の予見可能性 (予見義務)	i-2) 津波の回避可能性 (回避義務)	ii) 東電の責任	iii) 国の責任(規制権限 の不行使—国賠法1条)
A) 群馬判決	○(東電・国)	○(東電・国)	○(原賠法3条)	○
B) 千葉判決	○(東電・国)	×(東電・国)	○(原賠法3条)	×
C) 生業判決	○(東電・国)	○(東電・国)	○(原賠法3条)	○
D) 小高判決	△(東電)	△(東電)	○(原賠法3条)	—
E) 京都判決	○(東電・国)	○(東電・国)	○(原賠法3条)	○
F) 首都圏判決	○(東電・国)	○(東電・国)	○(原賠法3条)	○
G) 浜通り判決	△(東電)	△(東電)	○(原賠法3条)	—

※ ○は肯定、×は否定、△は不明、—は被告とせず、を指す。

表2 各訴訟の原告数・各判決の認容額

	i) 世帯数・原告数 (i-1) + i-2))	i-1) 避難指示避難者 の世帯数・原告数	i-2) 非避難指示避難 者の世帯数・原告数	ii) 全原告に対する認容額合計 (全原告1人当り認容額単純平均)
A) 群馬判決	54世帯 137人	25世帯 76人	29世帯 61人	62人に約3800万円 (約61万円)
B) 千葉判決	24世帯 66人	15世帯 38人	9世帯 28人	42人に約3億7500万円 (約890万円)
C) 生業判決	3,824人 (第1陣)	19世帯 40人	3,784人 (第1陣) (※)	2,907人に総額約4億9700万円 (約17万円)
D) 小高判決	120世帯 321人	120世帯 321人	なし	318人に約10億9500万円 (約995万円)
E) 京都判決	57世帯 174人	2世帯 2人	55世帯 172人	110人に総額約1億1000万円 (約100万円)
F) 首都圏判決	90世帯 282人	なし	90世帯 282人	42人に約5900万円 (約140万円)
G) 浜通り判決	(第1陣) 82世帯 216人	(第1陣) 82世帯 216人	なし	213人に約6億1240万円 (約288万円)

※ 原告の内、滞在者と避難者の割合は7:3で、避難者の約9割は福島県内に居住していた者である。

ところで、京都判決の原告（57世帯174人）は、福島県等から京都府への避難者である。福島県での居住者を中心とするが、同じ福島県でも会津地方や千葉・茨城・栃木の各県の居住者も含み、原告の大半は、「避難指示等対象区域」からの避難者（＝避難指示避難者）以外の避難者（非避難指示避難者〈＝非指示避難者〉）である。いずれにせよ、ここ関西地方への避難者による集団訴訟に関して下された判決としては、京都判決が初めてである。そこで、本稿では、京都判決を取り上げて、判決内容を紹介し、その内容について検討して、全国の他の判決とも比較しつつ、今後の展望を¹¹⁾探ることとしたい。

2 京都判決の事案の概要と争点①～③

2-1 事案の概要

2-1-1 原告の被告東電に対する請求

まず、京都判決によれば、本件の事案の概要は次のとおりである。つまり、原告は、福島原発1～4号機から、東日本大震災による地震と津波の影響で、放射性物質が放出される事故（以下、本件事故）が起り、事故当時の居住地等で生活を送ることが困難となり、避難を余儀なくされ、避難費用等の損害が生じ、精神的苦痛も被った。そこで、被告東電に対して、民法709条および原子力損害賠償法（以下、原賠法）3条1項に基づき、被告国に対して、国家賠償法（以下、国賠法）1条1項に基づき、それぞれ損害賠償を求めた、というものである。

このうち被告東電については、原告は、被告東電に過失があり、その過失は、原賠法によっても排除されない民法709条の不法行為責任の要件であるとともに、慰謝料の増額事由にあたるもの、と主張した。つまり、被告東電は、①2002（平成14）年頃、遅くとも2008（平成20）年3月頃の時点で、大規模地震や津波の最新の知見を得ており、地震や津波による原発事故の発生を予見し、またはその予見が可能であったにもかかわらず、地震および津波対策を怠った。②2002（平成14）年頃までには、大規模災害等による全電源喪失事故の発生を予見すべきであったにもかかわらず、

これを怠り、シビアアクシデント（SA、過酷事故）への対策を行う義務を怠った。そこで、これら義務違反により本件事故は発生した、というのが原告の主張である。

2-1-2 原告の被告国に対する請求

次に、被告国については、原告は、被告国には、公権力の行使にあたる経済産業大臣に、権限不行使の違法な行為があったと主張した。つまり、被告国は、①2002（平成14）年の時点、遅くとも2008（平成20）年3～6月頃までの間に、地震または津波による原発事故の発生が予見可能であり、福島原発は安全性が欠如した状態だったので、電気事業法40条に基づき技術基準適合命令を発し、または原子炉規制法（以下、炉規法）に基づいて一時的に運転停止させる等の対策をとるべきだったのに、不適合状態を放置して規制権限を行使しなかった。②上記の頃までには、大規模災害等による全電源喪失事故の発生が予見可能だったのだから、電気事業法に基づく省令制定権限を適切に行使して、被告東電に対し、シビアアクシデント対策を行うよう義務づけをすべきだったのに、その制定を怠って規制権限を行使しなかった、または電気事業法に基づく行政指導権限を適切に行使して、電源対策の整備等を行うよう指導すべきだったのに、これを行行使しなかった。これら違法行為により、本件事故は発生した、というのが原告の主張である。

そして、原告の請求額は、原告1人（避難指示避難者）を除き、原則として1人550万円である（最低額は1人110万円）が、それを構成する損害項目は、具体的には、避難移動費・一時立入移動費、生活費増加費用、動産、就労不能損害である（個別被告積み上げ方式）。¹²⁾上記原告1人については、精神的損害（避難に伴う慰謝料）月額35万円および精神的損害（コミュニティ侵害に基づく慰謝料）2000万円が請求され、以上の請求額を合計すると、総額約8億5000万円となる。

2-2 京都判決の結論の紹介（争点①～③）

2-2-1 争点①（予見可能性の有無）

以上の原告の主張に対して、被告東電と被告国

(被告ら)は全面的に争ったが、結局のところ、争点は、予見可能性の有無について(争点①)、被告東電の責任について(争点②)、被告国の責任について(争点③)、避難の相当性について(争点④)、損害各論について(争点⑤)の五つに整理され、各点について争われている。以下では、このうち争点①～③に関する京都判決の判断について、まず、簡単に紹介しておく。¹³⁾

争点①について、京都判決は、被告東電については、その過失の有無の判断の前提問題として検討するとしている。つまり、原告は民法709条の責任を負うと主張しているが、仮に負わないとしても、過失の有無は、慰謝料の増額の理由になるからである。他方、争点①については、被告国については、その規制権限の不行使の違法があったか、の前提問題として検討するとしている。

ところで、本件で争点とされたのは津波に関するものであり、津波の「予見可能性の対象」である。京都判決は、対象としては「O.P.+10m¹⁴⁾を超える津波」で十分であるとし、被告東電には「きわめて高い安全性が求められ」、一度事故が発生すれば「取り返しのつかない損害」が生じるし、被告国には、「常に最新の知見に注意を払い…(略)…万が一でも事故が発生しない」ような監督が求められる、とした。ところで、被告東電の依拠する土木学会作成の「津波評価技術」では、想定していた地震の規模・場所の予測(「波源設定」)の最新の知見の当てはめが想定されていたところ、2002(平成14)年7月公表の政府の地震本部の「長期評価」こそが、波源に関する「最新」で「公的な」知見であった。東電は、長期評価公表後、ただちに福島原発に当てはめ、津波評価の結果を算出すべきだったところ、長期評価公表時、三陸沖北部から房総沖の海溝寄り区域で地震発生の可能性が指摘され、後の2008(平成20)年4月の東電の試算では、敷地南側でO.P.+15.7mの津波が想定された。試算には2～3カ月程度必要だが、遅くとも2002(平成14)年末頃までには試算し、被告国への報告が可能であり、被告国も、被告東電に試算をさせることが可能だった。よって、被告ら(東電と国)には、O.P.+10mを超える津波の到来が予見可能であり、予見義務もあった、とした。

2-2-2 争点②(被告東電の責任)(回避可能性)

争点②については、京都判決は、O.P.+10mの敷地に、高さ約10m程度の防潮堤(O.P.+20m)を設置すれば本件事故は回避可能であった、とする。というのは、東電は、会社規模や人的物的設備等から、防潮堤設置の十分な能力があるし、また、自らO.P.+20mの防潮堤を設置する必要がある、との解析結果を得ている。さらに、防潮堤が合理的でないと判断される場合は、防潮堤と共に、または、防潮堤に代えて、電源設備の水密化や高所配置も検討できたはずで、これらにより本件事故を回避できた可能性は高い、と指摘した。ところが、東電は、長期評価が公表された2002(平成14)年7月頃から2008(平成20)年4月まで、仮に試算をすれば結果の回避が可能であったのに、約5年9カ月の間津波予測の試算をしなかった(予見義務および回避義務違反)。しかも、2008(平成20)年4月から、本件事故(2011〈平成23〉年3月)まで、約2年11カ月以上、回避措置をとるべきだったのにとらなかった(回避義務違反)ので、東電には過失が認められる。しかし、これは通常の過失であり、慰謝料増額事由に該当する重過失とまではいえない、とした。

2-2-3 争点③(被告国の責任)(規制権限不行使の違法性)

争点③については、京都判決は、電気事業法40条による技術基準適合命令または炉規法に基づく一時運転停止等の措置の権限行使について、被告経済産業大臣は専門技術的知見を要するから、被告には裁量が認められる。しかし、その「規制権限が付与された目的・権限の性質等に照らし、その許容される程度を逸脱して著しく合理性を欠く」場合は、権限の不行使は、国賠法1条1項により違法となる、とする。ところで、電気事業法40条の技術基準適合命令の対象には、詳細設計部分だけでなく基本設計部分も含むから、同命令の対象となり権限行使は可能だし、また、一時停止命令を含めた炉規法の権限の行使も可能であった。さらに、京都判決は、「規制権限が付与された目的・権限の性質等」(法〈電気事業法・炉規法〉の趣旨・目的、原子力災害の重大性、予見可能性の程度、結果回避可能性、権限の性質・影

響等、現実に実施された措置の合理性、防災対策に対する意識の高まりとその認識)を検討する。そして、平成14(2002)年以降、遅くとも平成18(2006)年末頃時点には、被告経済産業大臣は、電気事業法40条の命令または炉規法の権限を行使して、被告東電に対して長期評価に基づく津波高の計算をさせて、津波への対応を命じなかったことは、「その許容される程度を逸脱して著しく合理性を欠く」、とした。

なお、東電と国の責任の関係であるが、福島原発の管理については、「一次的に責任を負うのは被告東電」であり、「被告国は二次的、後見的責任」のみを負うが、これは「被告らの間における責任負担割合を決める事情」にすぎない。被告国は、原告らに対して、「被告東電と共に、損害全部について、平成14年以降、遅くとも平成18年頃には、経済産業大臣が権限を行使しなかったことは国賠法上違法である」から、「被告国は、被告東電とともに、国賠法1条1項に基づき、原告らに対して損害全部を賠償する責任を負う」、とする。

2-2-4 原賠法の責任と民法の責任の関係

京都判決における争点①～③については、以上のとおりであり、結論としては妥当だと思われる。しかし、東電の責任は原賠法3条により肯定されており、この点に絞って一言しておく。京都判決だけでなく、他の6判決でもすべて原賠法3条に基づく責任が肯定され、民法709条に基づく責任を肯定したものはない。その理由は、基本的には、原賠法3条が民法709条の特別法である、また、共同不法行為の場合原賠法では軽過失の第三者への求償ができないのに民法では可能となり¹⁵⁾不合理だ、等を理由とするが、この点については、次の疑問が提起されている。まず、特別法(原賠法)が一般法(民法)を破るのは、後者が前者の目的に抵触する場合であり、そうでない場合は民法が「特則」でも適用は排除されない(例：製造物責任法や独占禁止法)し、原賠法でも同様のはずである¹⁶⁾。次に、第三者(例：原子炉メーカー等の原子力関連事業者)が原発被害者との関係で、責任を何ら負わないのは適切ではなく、仮に第三者への求償権の制限の必要があるなら、原賠

法4条の趣旨によれば良い、と。¹⁷⁾

現に、京都判決では、東電の過失の有無については、予見可能性(予見義務)や回避可能性(回避義務)は、国の責任を判断する前提として、または、慰謝料の増額事由として検討されているに過ぎない。しかし、反面から考えると、被告東電の予見可能性(予見義務)や結果回避義務違反の事実認定がされている以上、これらの事実認定を、民法709条の判断レベルに移し替えれば、被告東電の過失を根拠づける事実となると思われ、この点は京都判決以外の判決でも同様である、と思われる¹⁸⁾。

ところで、本稿は、争点④・⑤をむしろ中心的な分析対象とするから、争点④・⑤について、京都判決の内容を分析したうえで、他の判決にも触れながらその検討をして(以下、3および4)、結語を述べることにする(以下、5)。

3 京都判決の争点と検討 (避難の相当性—争点④)

3-1 京都判決における「避難の相当性」

まず、判決は、原告による「避難の相当性」について判断したが、次に、その総論部分のポイントについて紹介してみたい。一般に、不法行為(原賠法3条を含む)成立の要件として、相当因果関係がなければならないが、本件では、原告の避難が本件事故から引き起こされたものか、つまり避難に相当性があるか、が問題となる。

3-1-1 総合的な判断枠組み

京都判決は、そもそも、原告の場所的「移動」が「避難」といえるためには、原告の「主観のみ」で判断はできないとし、総合的な判断枠組みを提示した。つまり、原告は「本件事故後、現居住地から移動したこと、または本件事故時、現居住地とは異なる、一時滞り場所から現居住地に戻らなかったことを踏まえて、原告らの意図や移動の目的、移動した時期(本件事故との近接性)、移動先における滞在期間の長短、移動先の場所、滞在態様(転居をとまなうかどうか)、移動後の経過等の事情を考慮したうえで、本件事故による放射線の

影響を避けるための『避難』といえるか」、を検討する。

3-1-2 避難と空間放射線量の関係

京都判決は、避難の相当性の基準と空間放射線量（年 1mSv と年 20mSv）の関係について指摘する。つまり、「低線量被ばくに関する科学的知見は、未解明の部分が多く、1mSv の被ばくによる健康影響は明らかでないことなどの理由から、空間線量が年間 1mSv を超える地域からの避難および避難継続は全て相当であるとまではいえないし、一方で、政府の策定した年間 20mSv は、避難指示の基準であって、それ以下であれば、科学的知見によっても安全であるといい切れるわけではないから、空間線量が年間 20mSv を超える地域からの避難及び避難継続のみ相当であるともいえない」、と。

3-1-3 避難と相当因果関係

京都判決は、避難の「相当性」は社会通念に従い、社会通念上相当であれば避難との相当因果関係がある、という。つまり、相当因果関係とは、「原子力事業者等に損害賠償責任を負わせるべきであるかという法的な判断であるから、社会通念に従って、低線量被ばくの場合であっても、避難者が放射線に対する恐怖や不安を抱き、放射線の影響を避けるために避難し、その避難が当事者のみならず、一般人からみてもやむを得ないものであって社会通念上相当といえる場合は、本件事故と当該避難との間には、相当因果関係が認められる」、とする。

3-1-4 空間放射線量以外の事情との関係

京都判決は、避難の相当性判断における空間放射線量以外の事情との関係を指摘する。つまり、空間放射線量は、「一般人が放射線に対する恐怖や不安を抱くに足る事情の一つではあるものの、これのみをもって判断すべきではない。そもそも、本件地震の発生による混乱の中、真偽の明確でない様々な情報が入り乱れる状況であったことは容易に推測され…(略)…避難者がみな、空間線量の値が高いことだけをもって避難したというわけではな」く、「政府の避難指示等により、避

難を余儀なくされたことの有無のほか、福島第一原発との距離、周囲の住民の避難状況、避難者個人が放射線の影響を懸念しなければならない特別の事情等」を総合的に判断すべきであるとする。

3-1-5 非指示避難者の避難の相当性

京都判決は、避難指示避難者には明らかに相当性があるが、それ以外にも、非指示避難者（自主的避難等対象区域の居住者および同区域外の居住者）にも相当性を認めた。同区域は、中間指針追補により、「放射性被ばくへの相当程度の恐怖や不安」から、自主的避難もやむを得ない区域とされ、紛争解決の基準としても社会的に受け入れられ、「一般人からみてもやむを得ないものであって社会通念上相当」だから、避難に相当性がある、という。さらに、同区域外からの避難者も、個別具体的事情により、「避難がやむを得ないものであって社会通念上相当」である場合、避難に相当性がある、という。

3-1-6 避難の相当性基準の枠組み1

京都判決は、その上で、避難の相当性を認める基準（避難基準）として、まず、次のア・イを示した。つまり、「ア 本件事故時、中間指針が定める避難指示等対象区域に居住していた者が避難した場合は、当然相当性があり、次に、「イ 本件事故時、中間指針追補の定める自主的避難等対象区域に居住」していた場合は、「以下の（ア）又は（イ）のいずれかの条件を満たす場合」に相当性がある、とする。それは、「（ア）平成 24 年 4 月 1 日までに避難したこと（太字は筆者、以下同様）。ただし、妊婦又は子どもを伴わない場合には、避難時期を別途考慮する。（イ）本件事故時、同居していた妊婦又は子どもが上記例本文の条件を満たしており、当該妊婦又は子どもの避難から 2 年以内に、その妊婦又は子どもと同居するため、その妊婦の配偶者又はその子どもの両親が避難したこと」である。

3-1-7 避難の相当性基準の枠組み2

京都判決は、さらに、上記ア・イ以外で、「ウ 本件事故時、自主的避難等対象区域外に居住していた場合、「個別具体的事情により、避難基準イ

の場合と同等の場合又は避難基準イの場合」に準じて相当性を認める。個別的具体的事情とは、「①福島第一原発からの距離、②避難指示等対象区域との近接性、③政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、④自己の居住する市町村の自主的避難の状況（自主的避難者の多寡など）、⑤避難を実行した時期（本件事故当初かその後か）、⑥自主的避難等対象区域との近接性のほか、⑦避難した世帯に子どもや放射線の影響を特に懸念しなければならない事情を持つ者がいることなどの種々の要素」である。以上のうち、①～④は中間指針追補が考慮した事情であるから、⑤～⑦は新たに付加した事情である。

3-1-8 避難の相当性基準の枠組み1の理由づけ

京都判決は、上記太線部（ア）とした理由について、2011（平成23）年「12月16日には、政府が福島第一原発の原子炉の安定状態が達成されたとして本件事故の収束宣言を出しており、その時点から数か月の定着期間をみるのが相当であること、避難指示等対象区域が再編されたのが平成24年4月1日であり、同年春以降は、子どもの避難者数は、微増又は減少傾向であったこと」を挙げた。「同月2日以後の避難については、すでに早期に子が避難しており、別居して自主的避難等対象区域に残留していた親が同居するために避難するような例外」を除き、避難の相当性はない、という。

3-1-9 避難の相当性基準の枠組み2の理由づけ

京都判決は、上記太線部ウの⑤の具体的な時期について、2011（平成23）年「4月22日までは、本件事故当初とみて重視すべき」だとする。つまり、同年4月22日は、「警戒区域、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域という区域が指定され」「本件事故への対応について一定程度の方針が定まった時期」であり、それ以降は、「情報がある程度収集することが可能になった時期であるから、上記の混乱期とは異なり、放射線の影響を懸念しなければならないという、ある程度客観的な事情に裏付けられた合理的な理由が必要」である、と。

3-2 京都判決の検討（避難の相当性）

以上、京都判決のポイントを紹介したが、その評価できると点と批判されるべき問題点とを検討してみたい。¹⁹⁾その際、できる限り他の6判決（群馬判決から浜通り判決まで）との比較を試みることにしたい。まず、「避難と空間放射線量の関係」（以下、3-2-1）について、次に、「空間放射線量以外の事情との関係」（以下、3-2-2）、さらに、「非指示避難者の避難の相当性」（以下、3-2-3）について述べることにする。

3-2-1 避難と空間放射線量の関係

i) 京都判決・他の判決と「年20mSv超」

空間放射線量「年20mSv超」基準の位置づけについて、京都判決は、低線量被ばくに関して、その科学的知見は未解明の部分が多く、避難指示基準である年20mSv以下を理由とした避難すべてが相当ではないといえない、とする。京都判決によれば、年20mSv超は、日本政府の「低線量被ばく」のリスク管理に関するワーキンググループ報告書（2011年12月公表）や原子力安全委員会の決定に基づき設定された避難指示の基準であり、放射線に対する安全性を示す基準ではない。つまり、ICRP（国際放射線防護委員会）は、1977年勧告で、LNT（線形しきい値なし）モデル²¹⁾を採用し、100mSv以下の低線量領域においても、がん発生の確率の影響のリスクは直線的に増加する。こうして、京都判決は、LNT仮説によれば、100mSv以下の低線量のもとでも、健康影響がないとはいえない、というのである。

この点について、他の判決も共通の判断を示しており、定着しつつある判断といえよう。たとえば、群馬判決は、ICRPではLNTモデルが採用され、それに基づき「科学的にも説得力ある勧告」がされており、年20mSv以下の被ばくによる「健康被害を懸念することが科学的に不適切」とはいえない、としている。また、千葉判決も、ICRPがLNTモデルを採用していることにみられるように、「100mSv以下の放射線被ばくにより、健康被害が生じるリスクがない」ことは「科学的に証明されていない」としている。さらに、首都圏判決も、「LNTモデルが、科学的に証明された」

事実ではないが「科学的に有力な見解」であり、100mSv 以下でも、「がん死リスクの増大につながる可能性があり」、「一般通常人としてはLNTモデルが科学的に真実であると考えerことは合理的」だ、とする。

ii) 京都判決・他の判決と「年1mSv超」

他方における空間放射線量「年1mSv超」の位置づけに関してである。京都判決は、「年1mSv超」を理由とした避難すべてが相当であるともいえず、それだけでは避難の相当性を肯定する理由にはならない、という。確かに、京都判決の認定のとおり、ICRP2007年勧告は、LNTモデルは、1977年勧告に引き続き科学的にも説得力があるが、このモデルを明確に実証する生物学的・疫学的知見もすぐには得られない、とする。しかし、逆にいえば、上記勧告は、明確にLNTモデルを実証する知見はすぐには得られないものの、科学的な説得力があるとしているのである。

この点について、他の判決は、「年1mSv超」で区切った判断をしておらず、「年1mSv超」なら直ちに避難の相当性があると判断しているかは不明である。しかし、群馬判決は、上記のとおり、年20mSv以下の被ばくによる「健康被害を懸念することが科学的に不適切」とはいえないとするし、また、千葉判決も、年100mSv以下の被ばくにより「健康被害が生じるリスクがない」ことは「科学的に証明されていない」とする。さらに、首都圏判決も、年100mSv以下でも「がん死リスクの増大につながる可能性あり」とする。結局、これらの判決は、「年1mSv超」なら直ちに避難の相当性は肯定されるとはしていないが、逆に、「年1mSv超」レベルでの避難の相当性も否定していないのである。

ところで、予防原則からすれば、環境に重大かつ不可逆的な影響を及ぼす恐れがある場合、科学的に因果関係が十分証明されなくても、避難するのが合理的である、ということになろう。こうした予防原則とICRPのLNTモデルとを合わせ考えれば、科学的には、環境ないし健康に対する影響が十分な科学的確実性をもって明らかではなくても、年20mSv以下ではもちろん、「年1mSv超」レベルとなれば、原則として避難の相当性を認め

て良い、と思われる。

iii) 公衆被ばくに関する基準や法令

問題なのは、「緊急時被ばく状況」（非常時）以外の基準や法令との関連であろう。ICRP2007年勧告は、「緊急時被ばく状況」（非常時）後、つまり福島原発事故後の「現存被ばく状況（非常事態からの復旧期等）」下で、年1~20mSv（実効線量²³⁾）の数値を示した。日本の原子力安全委員会は、これを踏まえて下方レベルの数値を選定し、長期目標値を年1mSv以下とした（平成23（2011）年7月19日²⁴⁾）。他方、同勧告は、「計画被ばく状況」（平常時）では、被ばく限度は年1mSv（実効線量）とする。これを根拠にして、炉規法の告示（平成13（2001）年3月21日経済産業省告示第187号）は、管理区域・保安区域・周辺監視区域の外側の全場所で、公衆の線量限度を年1mSvとする。また、放射線障害防止法に基づく告示（平成12（2000）年10月23日科学技術庁告示第5号第10条2項）も、事業所等の境界または事業所内の人の居住区域の線量限度を年換算で1mSvとする²⁵⁾。

こうした公衆被ばく限度は、「非常事態からの復旧期」または「平常時」のものであり、年1mSv超なら避難がすべて相当だ、とはいえないかもしれない。しかし、現に「非常事態からの復旧期」から「平常時」に移行して来ており、原則として年1mSv超なら避難には相当性があると推定される、と考えても良いのではないか。この推定を覆すには、当然反証を要するし、また、仮に「復旧期」であっても、避難（または避難の継続）の合理的な根拠として「平常時」を基準とすることに問題があるとも思われない。本件原告も、年1mSv超が国内法により「容認不可」とされている点をとらえて、年1mSv超の場合は避難の相当性があると主張しているのである（もっとも、本件原告は年1mSv以下でも避難の相当性はあると主張している）。

3-2-2 空間放射線量以外の事情との関係

避難の相当性における空間放射線量以外の事情である²⁶⁾。京都判決は、客観的な空間放射線量は「恐怖や不安を抱くに足る事情の一つ」であり、

避難者は「空間線量の値が高いことだけ」が理由で避難したのではないとした。具体的には、京都判決は、空間放射線量以外の事情として、政府の避難指示等、福島第一原発との距離、周囲の住民の避難状況、その他の放射線を懸念する特別の事情（避難した世帯に子ども等がいること）を挙げている。このような「空間放射線量以外の事情」を重視する視点は、他の判決でも共通に指摘されており、定着しつつある判断といえよう。

たとえば、「空間放射線量以外の事情」を重視するのは群馬判決であるが、同判決は次のように指摘する。空間放射線量以外の事情として、次の事情がある。つまり、避難者が、未曾有の事故が発生し連日新聞記事が掲載される等の中で、「通常人ないし一般人において科学的に不適切とまではいえない見解を基礎」として、健康被害の危険を「単なる不安感や危惧感にとどまらない重いものと受け止める」ことは無理もない、「低線量被ばく下での年齢層の相違による発がんリスクの発症の差は、科学的には明確ではない」が、一般論として「発がんの相対リスクが若年ほど高くなる」・「女性及び胎児について放射線感受性が高い」などの指摘があり、これらを考慮して避難しても不合理ではない、と。さらに、首都圏判決も、本件事故が進展を続けて時々刻々新聞報道等がされていた状況下で、原告の「本件事故時住所地自体の客観的な空間線量等の汚染の程度は…(略)…不明で」あり、「積極的に健康への侵害の危険がないと合理的に判断することは不可能であった」、こうした点を含め総合的に判断すると、原告が将来的に「健康への侵害の危険が一定程度ある」と判断したうえで、「避難開始による得失と避難しないことによる得失の両者を勘案し、避難開始をするとした判断」は合理的なものである、と。

3-2-3 非指示避難者の避難の相当性

i) 指示避難者と非指示避難者

京都判決における非指示避難者（自主的避難等対象区域居住者（上記イ、**3-1-6** 参照）および自主的避難等対象区域外居住者（上記ウ、**3-1-7** 参照））の避難の相当性に関して、である。京都判決が、避難指示者（上記ア、**3-1-6** 参照）に加え、非避難指示者の上記イや、同じ非避難指示者の上

記ウの避難の相当性についても、「放射性被ばくへの相当程度の恐怖や不安」を理由として、認めた点は高く評価されよう。こうした「指示避難」と「非指示避難」を共通のものとみる視点は、他の判決でも指摘されており、注目すべき判断といえよう。たとえば、群馬判決は、本件事故直後、「放射性物質の量…(略)…等が判然としない中で…(略)…放射性物質が放出されたとの情報を受けて自主的に避難すること」は、「通常人ないし一般人において合理的行動」である、とし、千葉判決も、「十分な情報がない中で、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、居住地からの避難を選択することが一般人・平均人の感覚に照らして合理的」であれば、非指示避難者にも避難の相当性がある、としている。

ただし、他方で、京都判決が、上記イと上記ウとで差を設けた点には疑問が残る。つまり、京都判決は、上記イは、自主的避難に「やむを得ない面がある地域」として指定された故に避難の合理性がある、という。しかし、反面、上記イ以外の場合は合理性は直ちに認められず、福島原発からの距離等を含む合計7点（中間指針追補では4点のみ）の事情を個別的・総合的に判断して、相当性の有無を判断する。この点は、千葉判決も同様であり、地域の放射線量を重視するとして、自主的避難等対象区域内の居住者の場合は、避難の選択は合理的であるとしつつ、自主的避難等対象区域外の居住者には、「一義的に避難の合理性」はないとして、6点の事情の総合判断により決する。しかし、どの区域に属するかは最終的な決め手ではなく、個々の放射線量や被ばくへの恐怖・不安の程度がより重要なものではなからうか。²⁸⁾

ii) 避難の相当性の終期

京都判決は、上記イの避難の相当性の終期を、原則として「平成24年4月1日まで」とする。京都判決は、その理由として、政府の事故の収束宣言が平成23(2011)年12月、避難指示等対象区域の再編が平成24(2012)年4月1日（福島原発事故から約2年後）であった点を挙げる。この点は、首都圏判決も同様であり、被告東電のステップ2完了の確認（本件原発が「冷温状態に達し」た時＝平成23(2011)年12月16日）までが、避

難の合理性の終期である、という。また、千葉判決も同様であり、同判決は、「事故からある程度時間が経過した後に自主的避難を開始した」者には、自主的避難等対象区域内の者でも、直ちに避難の相当性（相当因果関係）があるとはいえない、とする²⁹⁾。しかし、政府の事故の収束宣言があっても実際には収束しておらず、原発敷地の地下水汚染や廃炉問題の解決の確たる見通しはなく、また、避難指示等対象地域の再編は、原告居住地での放射線量低下に必ずしも直結しない。

さらに、京都判決は、上記ウの避難の相当性の終期も、原則として「平成23（2011）年4月22日」とするが、この要件も厳しすぎないか。京都判決は、その理由として、混乱期を脱した平成23（2011）年4月23日以降、情報がある程度収集可能になった、とする。しかし、混乱期を脱したとの認識から直ちに避難に相当性がない、とするのは早計だし、対象区域の内・外で厳密に区分し、上記ウの終期を上記イに比べてこのように早く設定する点には疑問が残る、といえよう。

4 京都判決の争点と検討 （損害各論—争点⑤）

4-1 京都判決における「損害各論」

以上、避難が相当とされた場合に、避難から生じた損害について、本件事故と相当因果関係のあるものを損害として認定した。具体的には、避難生活にともなう損害（以下、4-1-1～4-1-6）、放射線検査費用等（以下、4-1-7）、精神的損害（慰謝料）（以下、4-1-8・4-1-9）の3つについて問題とされているが、以下ではこのうちのポイント（以下の9点）のみを取り上げる。

4-1-1 避難生活にともなう損害の性質

京都判決は、避難生活にともなう損害については、避難指示避難と自主的避難（非指示避難³⁰⁾）の性質は異ならない、とした。つまり、「ある世帯が避難すれば、避難先における生活を安定させようとするのが通常であり、そのように安定しつつある世帯が容易に帰還することは困難である。このことは、避難指示等による避難の場合と、避難指示等によらない自主的避難の場合とで異なる」ら

ない。両者の「性質の違いは、避難先での損害の相当な範囲（期間、額など）に違いを生じさせる」が、「自主的避難の場合に、避難先の損害が一切相当因果関係を欠く」ことにはならない、と。その理由は、避難先の損害を認めないと「自主的避難の場合に、避難の相当性を認めつつ、避難後直ちに帰還すべき結果を強いる」こととなり矛盾する、からである。

4-1-2 「自主的避難」における相当因果関係の成否

京都判決は、避難指示による避難の場合、「財産権や生活の本拠において平穩に生活する利益が侵害され」ており、当然、相当因果関係があるし、また、避難指示が解除されても直ちに帰還はできず、解除後も相応の期間は相当因果関係があるが、他方で「自主的避難」の場合も、避難生活の継続による損害との間で相当因果関係がある、とした。というのは、「避難者は放射線に対する恐怖や不安によって、家族全員又は子どもを伴うなどして避難したものであり、低線量被ばくの影響や土壌汚染に関して、様々な考え方がある中で、避難まで生じさせた恐怖や不安による心理的影響から抜けること」は困難だし、「避難後は、新たな土地で就職や学校生活などの日常生活が始まり、避難先であっても、避難者が日常生活を安定化させようと努力する中で、元の居住地に再度戻るには、経済的、社会的な負担等が再度生じる」から、である。

4-1-3 「自主的避難」における相当因果関係の終期

ただし、京都判決は、「自主的避難者」の場合、避難時から2年経過するまでの損害について、本件事故と相当因果関係がある、とした。というのは、「ある程度避難生活を継続した場合、その避難先における生活が、時間とともに安定し、新たな生活の本拠ができることとなる。…（略）…安定し始めた新たな生活は、もはや生活の本拠において平穩に生活する利益の享受を阻害されている状態ではな」いからである。つまり、「避難者が避難先における生活に関して支出を行ったとしても、それは本件事故と相当因果関係のある損害」ではないところ、具体的には「おおむね避難時から2年程度」まで、である、と。

4-1-4 相当因果関係と東電・ADRの基準の関係

京都判決は、「被告東電が直接請求において使用する基準」や「ADR 手続で認められている損害」は、「最低限の賠償とされるべき」との原告の主張は退けた。つまり、「訴訟においては、個別の証拠によって損害を立証することが求められるのであって、直接請求や ADR 手続において認められた額がそのまま最低限の賠償に」はつながらない、と。ただし、直接請求や ADR 手続は、「社会的にも定着していることや、同一の事故である本件事故による損害」なので、「そのような賠償額に相当する損害が原告らにも生じている」と事実上確認される限度で、これらを基にすることは許される、とした。

4-1-5 相当因果関係と原賠審中間指針等の関係

他方で、京都判決は、原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）の「中間指針等及び被告東電公表の賠償方針…（略）…に基づく被告東電の賠償は相当」であり、これを超える請求はできないとの被告の主張も退けた。「訴訟においては、個別の証拠によって損害を立証することが求められ、その立証が中間指針等及び被告東電公表の賠償方針を超えるのであれば、本件事故との相当因果関係が当然認められ得るし、中間指針等でもそれを予定している」というのが、その理由である。

4-1-6 放射線検査費用等の性格

京都判決は、放射線検査費用等については、「不安を抱くことが相当と認められる範囲にある者」との関係で相当因果関係がある、とした。しかも、これは、避難に伴うものではなく、「前記の2年の期間に制限されることはない」という。というのは、避難指示避難者にも、それ以外の者であっても、放射線について、「今後どのような影響があるかは不明…（略）…だから、将来の身体への影響を不安に思う」ところ、原告は「空間放射線量を計測するためのガイガーカウンターの購入費用を支出している」が、それは、「不安を払拭するための費用」として必要な支出だから、である。

4-1-7 慰謝料と「平穏に生活する利益」侵害

京都判決は、精神的損害（慰謝料）について、その根拠は「平穏に生活する利益」の侵害であるとした。つまり、i）避難指示避難者は、「居住地での生活そのものを奪われ」ており、また、ii）自主的避難者でも、「放射線に対する恐怖や不安」から避難するのは「一般人から見てもやむを得ない」場合、「平穏に生活する利益」が侵害されている。さらに、iii）避難をしなかった者でも、「本件事故後継続して生活し続け…（略）…放射性物質に対する不安や恐怖を抱き、かつ行動まで制限され」ており、iv）個別に避難に相当性がないとされた者でも、居住地や家族構成等によっては避難前に放射性物質に対する不安や恐怖を抱いたのであれば、「平穏に生活する利益」の侵害が認められる、とした。

4-1-8 「平穏に生活する利益」侵害の多様性

他方で、京都判決は、原告の「平穏に生活する利益の侵害の態様」がさまざまであることを、慰謝料算定に際に考慮すべきとした。つまり、算定に際しては、「避難の相当性における判断と同様、その者の旧居住地と福島第一原発の距離や空間線量の数値」が中心となる。しかし、それに加えて、「家族構成（子どもの有無）や周囲の避難状況等を考慮して、その者が本件事故により抱いた不安や恐怖、そして、その後の避難生活における苦痛等」が考慮すべき要素である、とした。

4-1-9 「地域コミュニティ侵害」による損害

京都判決は、原告請求の慰謝料のうち、「各種の共同体から受けている利益」等の総体的な侵害、つまり「地域コミュニティ侵害」による損害（1人2000万円）による慰謝料は否定した。というのは、「原告らがそれぞれの居住地において、それぞれの共同体において享受している利益を侵害されている」としても、それは、「包括的な意味での平穏に生活する利益を侵害されていることそのもの」であって、これとは「別に固有の損害が生じたと観念することまではできない」からである。

以上が、京都判決の損害各論の総論であるが、京都判決は、以下で、以上にもとづき、個別の原

告の上記避難生活にともなう損害について、(a) 避難交通費³¹⁾、(b) 移転交通費、(c) 一時帰宅・面会交流交通費、(d) 引越費用、宿泊費等、(e) 世帯分離による生活費増加費用、(f) 家財道具購入費用、(g) その他の生活費増加費用(賃料、自治会費、学用品購入費増加など)、(h) 就労不能損害・営業損害、(i) 不動産損害・動産損害、(j) 避難雑費、の認否や額・範囲を検討する。また、上記のように、個別の原告の放射線検査費用等・精神的損害(慰謝料)についても、その認否や額・範囲を検討している。以上のうち、(i) の不動産損害・動産以外の損害については、相当因果関係(または相当性)の有無を個別に吟味して決しているが、(i) については、非避難指示者の場合、基本的には否定している。

4-2 京都判決の検討(損害各論)

次に、京都判決における「損害各論」について検討しよう。以下では、問題を絞り、まず、「原告の被侵害利益は何か」(以下、4-2-1)について、次に、「原賠審の中間指針との関係」(以下、4-2-2)について、他の判決と比較しながら検討することとしたい。

4-2-1 原告の被侵害利益は何か

i) 「平穩に生活する利益」構成

まず、京都判決が、指示避難者の被侵害利益は、「財産権や生活の本拠たる土地において平穩に生活する利益の享受」の侵害だ、とし、避難指示が続く限り、また、避難指示解除後も相当期間は、同利益が侵害され続け、その間の「避難生活にともなう損害」は、当然相当因果関係がある、とする点である。他方、非避難指示者も、「生活の本拠において平穩に生活する利益」が阻害されている、としており、また、特に指示避難者との間で区別を設けていない。その結果、京都判決は、「避難生活にともなう損害」についても、指示避難者と非避難指示者でも、その性質において異ならない、としている点が注目されよう。

京都判決と同様に、「平穩に生活する利益」が被侵害利益であるとする判決は、千葉判決(原告:約4割が非避難指示者)である。つまり、同判決

は、指示避難者について、その被侵害利益は、「居住・移転の自由を侵害されるほか、生活の本拠およびその周辺の地域コミュニティにおける日常生活の中で人格を發展、形成しつつ、平穩な生活を送る利益」である、としている。もっとも、千葉判決は、京都判決と異なり、非指示避難者の被侵害利益を指示避難者のそれと区別し、非指示避難者は、「居住・転居の自由を侵害され」ていないとする。そして、非避難指示者の場合は、「一般人・平均人の感覚」から避難が合理的とされる限り、「放射線被ばくによる不安や恐怖を抱くことなく平穩に生活する利益」である、とする。なお、原告全員が避難指示者である小高判決は、被侵害利益について「包括生活基盤」に関する利益、つまり憲法13条の人格権が侵害された、とするが、京都判決等による「平穩な生活を送る利益」の侵害構成を一步進めたものと考えることができよう(後述iv)参照)。

ii) 京都判決と異なる他の判決

——「決定権」・「受忍限度」構成

避難者の自己決定権に着目し、自己決定権の侵害構成を採るのが群馬判決である。つまり、被侵害利益は「平穩生活権」であるが、それは、「自己実現に向けた自己決定権を中核とした人格権」であるとする。ただし、その内実は、「放射線被ばくへの恐怖不安にさらされない利益」・「人格發達権」・「居住移転の自由および職業選択の自由」・「内心の静穩な感情を害されない利益」を包摂する権利である、ともいう。なお、群馬判決は、原告が避難指示者と非避難指示者の区別をしないことに対応して、両者の区別は特にしていない。群馬判決と同様に、首都圏判決(原告:全員が非指示避難者)も、「決定権」構成を採る。しかし、首都圏判決がいう決定権は、自己決定権ではなく、憲法22条1項(居住・移転の自由)を根拠にした「自己の生活の本拠を自由な意思によって決定する権利」(「居住地決定権」)、である。つまり、健康への危険を甘受して居住を継続するか、居住地での利益をあきらめて危険を回避するか、の選択の権利の侵害なのである。

他方で、生業判決(原告:40人を除く全員が滞り在者または非指示避難者)の被侵害利益は、「その

選択した生活の本拠において平穏な生活を営む権利」である、とする。ただし、放射能汚染を「土壌汚染、騒音、震動、地盤沈下、悪臭」と同様とみて、「社会通念上受忍すべき限度を超えた放射性物質による居住地の汚染によってその平穏な生活を妨げられない利益」である、との構成を採用する。こうした「自己決定権」（群馬判決）または「居住地決定権」（首都圏判決）構成は、避難者の旧居住地域における平穏な日常生活の侵害を、結局、「決定権」の問題とし、また、「受忍限度」構成（生業判決）は、それに加え、放射線被害とそれ以外の公害（騒音・震動など）とを同一視するという問題点を抱えている。

iii) 包括的生活利益としての平穏生活権

ところで、京都訴訟の原告は、避難にともなう客観的損害等を初めとして個別損害を六つ明示したうえで、それ以外に、地域コミュニティ侵害による損害を補完的なものとして位置づけ、これらを包括的な損害として評価し、「包括的生活利益としての平穏生活権」侵害による損害である、と構成した。³²⁾これは、淡路剛久が、原告の被侵害利益は、地域において平穏な日常生活を送ることができる生活利益である、との考え方から、「包括的生活利益としての平穏生活権」であるとして、次のように構成したものと同一流れを組む。つまり、淡路によれば、これは、生存権、身体的・精神的人格権（身体権に接続した平穏生活権を含む）、財産権を含み、具体的には、避難生活にともなう損害や営業損害・就労不能等による損害に加えて、それ以外に、i) 過去・将来の深刻な健康影響の不安による精神的損害、ii) 避難生活中に被った精神的損害、iii) 移住を余儀なくされた住民の地域生活利益の喪失による損害、iv) 移住を余儀なくされた住民の不動産損害、v) 環境損害、といった損害から構成される。³⁴⁾

京都判決は、上記のとおり「平穏に生活する利益」構成を採用したが、「包括的生活利益としての平穏生活権」構成を踏まえたもののように思われる。具体的には、非避難指示者に対して、避難生活にともなう損害である上記 4-1-1 における (a) ~ (j) ((i) を除く) を相当な範囲で認めたことに加え、「避難にともない生じた客観的損害」以外に

「避難生活にともなう慰謝料」を認めた点は評価される。しかし、その額は、自主避難等対象区域居住者で 1 人 30 万円（妊婦・子どもは 60 万円）と、避難生活の実態³⁵⁾に即していえば、あまりに少な過ぎないであろうか。

また、京都判決は、非避難指示者について、避難先で「新たな生活の本拠」ができて安定すると、「生活の本拠において平穏に生活する利益」の侵害はなくなるとして、侵害の期間を「おおむね避難時から 2 年程度」に限定したが、やや短かすぎないであろうか。結局、上記のとおり、まず避難は本件事故後から約 2 年以内に開始することを要し、加えて、避難開始後最長 2 年間で（どんなに遅くとも 2015 年 3 月頃までに）終結させねばならないことになる。なお、京都判決で注目されるのは、放射線検査費用等であり、これは、将来の健康の「不安を払拭するための費用」として必要な支出として、避難生活にともなう損害とは別とし、上記の「2 年の期間に制限されることはない」とする点である。ただ、不安が払拭できれば良いが、不安が的中し健康被害が現れた場合、因果関係が証明されれば、損害賠償請求をなし得るだろうが、それが可能かの問題は残る。

iv) 地域コミュニティ侵害による損害

しかし、京都判決は、「包括的生活利益としての平穏生活権」構成から、なお距離があるように思われる。原告主張の「地域コミュニティ侵害による損害」（1 人 2000 万円）（淡路の上記構成の iii) に相当）は棄却されているからである。つまり、京都判決は、原告が居住地や共同体で享受している利益を侵害されている事情があっても、それは「包括的な意味での平穏に生活する利益」侵害そのものであり、これとは別に「固有の損害が生じた」とはいえない、とする。つまり、「避難にともなう慰謝料とまったく別個の慰謝料が発生する」わけではない、というのである。

この点で注目されるのは次の判決であろう。たとえば、千葉判決は、避難指示避難者についてであるが、帰還困難区域での長期の帰還不能から生じた精神的苦痛について、避難生活にともなう慰謝料では填補しきれない慰謝料として、「生活の本拠や、自己の人格を形成、発展させていく地域

コミュニティ等の生活基盤」の喪失による慰謝料を、原告主張の「ふるさと喪失慰謝料」の損害項目の中で認めている。また、小高判決は、原告（すべてが避難指示避難者）は、「生活の本拠である住居を中心とする衣食住、家庭生活、学業・職業・地域活動等の生活全般の基盤およびそれを軸とする各人の属するコミュニティ等における人間関係」（「包括生活基盤」）を基盤として生活していたところ、これは憲法13条の人格的利益である「包括生活基盤に関する利益」といえるが、ハンセン病訴訟熊本地裁判決³⁶⁾を引用したうえ、本件事故によりこうした利益が侵害された、とする。もっとも、千葉・小高判決で念頭に置かれているのは避難指示避難者であり、非指示避難者ではない。しかし、避難指示者でも、避難指示が解除されれば、非避難指示者と同様の問題を生じるから、結局、両者は同一の平面上で連続するものと考えられる。

4-2-2 原賠審中間指針等との関係

最後に、原告が、被告東電への直接請求による、または、原賠審のADR手続による賠償を東電から受けている場合があり、これらと訴訟との関係が問題となるが、この点について、述べておきたい。上述のとおり、京都判決は、直接請求やADR手続で認められた額をそのまま最低限の賠償とはできないが、「そのような賠償額に相当する損害が原告らにも生じている」と事実上確認される限度で、これらを基にすることは許される、とした。他方で、被告東電による原賠審の中間指針・東電の賠償方針を超える請求はできない、とすることもできず、訴訟における立証がこれらを超えるのであれば、「相当因果関係が当然認められ得るし、中間指針等でもそれを予定」している、という。

他の判決でも、京都判決と同様の趣旨が述べられている。たとえば、群馬判決は、裁判所は、「中間指針等の内容を事実上参考にすることがありうるにせよ、中間指針等が定めた損害項目および損害額に拘束されることはなく、自ら認定した原告らの個々の事情に応じて、賠償の対象となる損害の内容および損害額を決することが相当」、としている。また、千葉判決も、被告東電は、

「多数の避難者に共通する損害の賠償基準を策定し、被告東電は、中間指針等および賠償基準の考え方を踏まえて策定した賠償基準により、…(略)…同基準に基づき一定の範囲では争わず賠償することを認めている」が、「被告東電が認める限度の金額についてはそれを損害として認定し、それを超える請求部分については、超過分の損害の発生および金額の立証がされているか」を裁判所として判断する、としている。さらに、首都圏判決も、中間指針等は「『当事者による自主的な解決に資する一般的な指針』に過ぎない」から、「その内容が裁判所を拘束するものではな」く、裁判所は「中間指針等の内容を離れて、本件各原告らの請求内容の当否を判断できるし、また判断すべきもの」、とする。以上の点については、おおむね定着した判断といえよう。

5 おわりに

以上述べたように、京都判決は、まず、津波についての予見可能性（予見義務）や回避可能性（回避義務）を肯定したうえ、東電と国の賠償責任を認めた。そして、非指示避難者の避難の相当性を広く認めたと、被告による原告の「生活の本拠で平穩に生活する利益」侵害を肯定し、原賠審の中間指針等の範囲や額を超えて、非避難指示避難者（「自主避難者」）の損害賠償に広く道を拓いた判決として高く評価される。つまり、京都判決は、55世帯174人（=1人を除く全員が「非避難指示避難者」）中110人（約63%）に賠償を認めたが、同種の他の判決に比べても、避難の相当性（=損害賠償）を認めた原告の範囲が広いと思われる。³⁷⁾

しかし、確かに、京都判決は避難の相当性を広く認めたが、具体的な賠償範囲・額・期間等は、なお実態としての過去の避難生活や将来の不安定性を十分に反映したものになっていないし、また、地域コミュニティ侵害による損害も認められていない。今回の京都判決に対しては、請求額の満額が認められた2人以外の原告全員が控訴し、他方、その2人についても、被告側（国・東電）が控訴したので、結局、57世帯174人全員につい

て、現在、改めて大阪高裁で審理がなされている。
(2018年8月3日脱稿)

注

- 1) 復興庁「全国の避難者数」(平成30(2018)年4月12日)。なお、復興庁の統計では、2017年3月末の「非指示避難者」への住宅の無償提供の打ち切りにより、「非指示避難者」は「避難者」として数字上は計上されなくなった。その結果、避難者数は形式上は減少しているが、実態としては、多くの避難者は避難を継続している、と指摘されている(朝日新聞デジタル2017年8月28日付)。
- 2) 前橋地裁判決平成29・3・17。判例時報2339号3頁および裁判所WEBサイト。
- 3) 千葉地裁判決平成29・9・22。裁判所WEBサイト。
- 4) 福島地裁判決平成29・10・10。判例時報2356号3頁および裁判所WEBサイト。
- 5) 東京地裁判決平成30・2・7。TKCデータベース文献番号25549758。
- 6) 京都地裁判決平成30・3・15。判例時報2375・2376号合併号14頁および原発賠償訴訟・京都原告団を支援する会HP。
- 7) 東京地裁判決平成30・3・16。判例集等未登載。
- 8) 福島地裁いわき支部判決平成30・3・22。福島原発被害弁護団HP。
- 9) 国の責任に関しては、国の責任が問題とされた訴訟(A・C・E・F)では、いずれの判決も、判断枠組みとして、規制権限不行使の合理性の有無を問題とし、国の予見可能性と回避可能性の有無は、規制権限不行使の合理性の枠組みの中で判断しているが、表1では、責任の有無に関する結論のみを記しておく。
- 10) 淡路剛久監修『原発事故被害回復の法と政策』(日本評論社、2018年6月)326頁以下の表を参照した。
- 11) それぞれの判決の検討を行うものとして、吉村良一「福島原発事故賠償集団訴訟群馬判決の検討」(環境と公害46巻4号(2017年4月)61頁以下)、同「福島第一原発事故について国の責任を認めた群馬訴訟判決」(法学教室2017年6月号52頁以下)、関タ三郎「原発事故避難者訴訟 群馬訴訟について」(判例時報2339号(平成29[2017]年9月25日号)233頁以下)、人見剛「福島第一原発事故に関して国の不作為責任を認めた事例」(法学セミナー750号105頁)、淡路剛久「福島原発事故損害賠償『群馬訴訟判決』について」(論究ジュリスト22号101頁、久末弥生「原発避難群馬訴訟第一審判決」(新・判例解説Watch21号63頁、吉田邦彦「福島原発事故の避難者による東京電力・国に対する損害賠償請求 東京電力福島第一原発群馬訴訟」(私法判例リマックス57号51頁)(以上、群馬判決)、藤岡拓郎「千葉地裁判決について」(淡路剛久監修『福島原発被害回復の法と政策』(2018年)164頁以下)(千葉判決)、中野直樹「『生業を返せ、地域を返せ!』福島原発訴訟 福島地裁判決」(淡路剛久監修前掲書174頁以下)(生業判決)、田辺保雄「京都地裁判決の評価と課題——京都地裁平成30年3月15日判決」(環境と公害48巻1号(2018年7月))10頁以下(京都判決)、中川素充「福島原発被害東京訴訟の東京地裁判

決の評価と課題——4たび国の加害責任を認め、損害論も前進するが、まだ道のり半ば」(環境と公害48巻1号(2018年7月))16頁以下(首都圏判決)、米倉勉「いわき支部『避難者訴訟』判決の評価と課題——『指針』の否定と帰還政策への追従」(環境と公害48巻1号(2018年7月))22頁以下(浜通り判決)、がある。さらに、すでに判決の出た訴訟以外を含めた集団訴訟の全体像については、渡邊知行「1-1 集団訴訟の全体像」(淡路剛久監修前掲書155頁以下)がある。

12) 原告は、個別項目を合計して損害総額を出す方式を採用し、包括一律請求方式や慰謝料のみの請求方式は、採用していない。

13) 東京電力の責任については、群馬判決より前のものとして、大坂恵里「東京電力の法的責任——1 責任根拠に関する理論的検討」(淡路剛久ほか編『福島原発事故賠償の研究』(2015年)49頁以下)・山崎拓「大津波の予見は可能だった」(淡路剛久ほか編前掲書55頁以下)が、群馬判決以降のものとして、2判決(千葉判決・生業判決)を含めた検討をする大坂恵里「1 東電の責任」(淡路剛久監修『福島原発被害回復の法と政策』(2018年)12頁以下)がある。

国の責任については、群馬判決より前のものとして、下山憲治「原発事故・原子力安全規制と国家賠償責任」(淡路剛久ほか編『福島原発事故賠償の研究』(2015年)68頁以下)・中野直樹「国の責任をめぐる裁判上の争点」(淡路剛久ほか編前掲89頁以下)がある。群馬判決以降のものとしては、岡田正則「福島原発事故避難賠償請求群馬訴訟第1審判決の検討——国の責任を中心に」(判例時報2339号(平成29[2017]年9月25日号)239頁以下)が、下山憲治「福島原発事故訴訟と国の責任——千葉地裁判決と福島地裁判決を対比しつつ」(環境と公害47巻3号(2018年1月))41頁以下、北村和夫「福島原発事故における国の責任」(法律時報2018年7月号)57頁)以下があり、このうち、岡田論文は群馬判決を、下山論文は千葉判決・生業判決を、北村論文は京都判決・首都圏判決を論じている。

14) O.P.とは、「Onahama Peil」の略(小名浜港工事基準面)である。

15) 群馬判決・千葉判決・生業判決・首都圏判決・浜通り判決はほぼ共通してこうした理由をのべている。なお、小高判決では、民法709条による請求はされていない。

16) 大坂恵里「東京電力の法的責任——1 責任根拠に関する理論的検討」(淡路剛久ほか編『福島原発事故賠償の研究』(2015年)49頁以下)。

17) 吉村良一「福島原発事故賠償集団訴訟群馬判決の検討」(環境と公害46巻4号(2017年4月))61頁。

18) 吉村前掲注17)61-62頁。

19) 既に、京都判決の争点④・⑤については、吉村良一「福島原発事故賠償における『損害論』——集団訴訟を中心に」(法律時報2018年7月号)64頁以下、および田辺保雄「京都地裁判決の評価と課題——京都地裁平成30年3月15日判決」(環境と公害前掲)12頁以下が、詳細な分析を加えている。さらに、吉村前掲(法律時報2018年7月号)64頁以下は、京都判決について言及しつつ、京都判決以外の6判決(群馬判決から浜通り判決まで)との比較をしており、本稿でもたびたび参照させて頂いた。また、吉村良一「小高訴訟・京都訴訟・首都圏訴訟・浜

- 通り避難者訴訟判決の概要」(淡路剛久監修『原発事故被害者回復の法と政策』〈日本評論社、2018年6月〉)311頁以下も、小高判決以降の浜通り判決までを取り上げて比較検討している。また、京都判決以外の損害論については、若林三奈「原発事故賠償訴訟における損害論の課題——前橋地裁判決の検討から」(法律時報2017年7月号65頁以下)(群馬判決)、吉村良一「原発事故賠償訴訟の動向と両判決の検討——損害論を中心に」(環境と公害47巻3号〈2018年1月〉)29頁以下(千葉判決・生業判決)がある。さらに、群馬判決以降の一連の地裁判決と原賠審の中間指針を念頭において、損害論のあり方を論じる潮見佳男「1 損害算定の考え方」(淡路剛久監修前掲書)43頁以下、がある。
- 20) ただし、京都判決の原告のほぼ全員が非避難指示避難者であることに鑑み、以下では、非避難指示避難者が原告の半分近くの群馬判決と千葉判決、および非避難指示避難者が原告の約3割(残約7割=滞在者)が原告である生業判決、すべての原告が非避難指示避難者の首都圏訴訟の4判決との比較が中心となる。
- 21) UNSCEAR(国際放射線防護委員会)やWHO(世界保健機構)等の主張な国際機関も、放射線被ばくによるリスクの推定にあたっては、LNTモデルを採用している。
- 22) 予防原則は、「深刻な又は不可逆な被害のおそれがある場合、十分な科学的確実性がないことをもって、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として用いてはならない」原則(リオ宣言第15原則)であるが、政府による規制の局面だけでなく、避難者の避難行動の局面からも用いられる原則であろう。
- 23) 実効線量は、「人体の臓器や組織の線量から計算される量」であり、本文で示す線量値も実効線量ではある。しかし、これは「測定器を使って直接測定することではできないので、「被ばく管理のために、実際に測定できる量(実用量)として、周辺線量当量(空間線量)と個人線量当量が用いられている」(環境省「放射線による健康影響等に関する統一的な基礎資料(平成26年度版)」の「第1章 放射線の基礎知識と健康影響」40頁)。
- 24) もっとも、同委員会による「年1mSv以下」という目標は、除染実施区域(市町村管轄)のものである。また、平成23(2011)年11月11日の閣議決定は、同委員会の目標値をそのまま決定とし、また、特に個人線量に言及していない。しかし、現在の閣議決定(平成28(2016)年12月20日)は、空間線量基準を採らず、個人線量基準(個人線量計を用いる)の年1mSv以下を帰還の長期目標としている。
- 25) 「管理区域」内では、線量限度は3カ月で1.3mSv(=年換算5.2mSv)である。なお、同告示の規制値は2012年3月段階でも同じである。
- 26) 除本理史「市民が抱く不安の合理性——原発『非指示避難』に関する司法判断をめぐる」(藤川・除本編著『放射能汚染はなぜくりかえされるのか』〈東信堂、2018年〉184頁)は、LNT仮説と予防原則が前提であるとしても、線量が年20mSvに満たない場合に、どこまで恐怖・不安の合理性を認めるか、の問題がある、とする。除本によれば、市民の恐怖・不安(「リスク認知」)は、単なる主観的・感情的なものではなく、リスク認知の社会的・規範的側面であり、避難の合理性を認める根拠とすべきである。リスク認知研究の立場から、この問題

にアプローチする論文として、平川秀幸「避難と不安の正当性——科学技術社会論からの考察」(法律時報2017年7月号71頁)がある。

- 27) 自主的避難等対象区域では、第1回分(対象期間:2011年3月11日~12月31日)として、子ども(18歳以下)・妊婦に40万円(避難した場合は追加20万円)が、その他には8万円が払われた。また、第2回分(対象期間:2012年1~8月)として、子ども(18歳以下)・妊婦の場合には12万円、その他には4万円が支払われた。なお、対象は、県北(福島市等)・県中(郡山市等)・相双(相馬市等)・いわき市のうち避難指示区域以外の区域の住民で、その人口は約143.5万人である。
- 28) この点、京都判決は、非常に広い範囲からの非避難指示避難者(=自主的避難等対象区域外の者)に避難の相当性を認めた(たとえば、千葉県松戸市〈福島第一原発から約205km〉や千葉県松戸市〈同約195km〉など)とされている。ただ、決定的なのは距離ではなく、避難に至る事情(特に家族の事情)であったとされている(田辺前掲注11)14頁)。
- 29) もっとも、京都判決では、この基準により避難の相当性が否定された原告は極めて少ないとされている(田辺前掲注11)14頁)。
- 30) 京都判決は、「自主的避難」という言葉を使うが、本稿では、京都判決を引用しまたは紹介する限りで、「自主的避難」という言葉を使い、それ以外では「非指示避難」としている。
- 31) 以下で示す本文の損害項目は、判決による損害項目であり、原告の請求した損害項①~⑦(①避難にともない生じた客観的損害〈移動費用や生活費増加分等〉・②避難生活にともなう慰謝料・③滞在生活にともない生じた客観的損害〈除染や放射線防護・対策のための費用等〉・④滞在生活にともなう慰謝料・⑤自らが所有する財物を喪失または毀損したことの損害・⑥就労不能損害・⑦地域コミュニティ侵害による損害)とは一致していない。京都判決によれば、原告の請求した損害は、項目化された①~⑥の損害と補完的な機能を持つ⑦の損害を含む、包括的・総合的に評価される損害である。
- 32) 原告の請求した具体的な損害項目については、注31)参照。
- 33) 淡路剛久「1 包括的生活利益の侵害と損害」(淡路剛久『福島原発事故賠償の研究』〈日本評論社、2015年〉)23頁以下。なお、本文における「包括的生活利益としての平穏生活権」(淡路)以外の損害(個別性が強いもの)に、「避難生活にともなう損害」を加えたのは、筆者である。
- 34) また、吉村良一は、「包括的生活利益としての平穏生活権」侵害の内部構造を次のように描いている。つまり、われわれの生活は、地域コミュニティの生活諸条件に支えられて生存(生物学的・社会的生存)しているが、この生存が脅かされた時、健康・生命が危機にさらされる。つまり、「生活破壊→生存条件の剥奪→生命の危機」の三層構造をなしている、と(吉村良一「原発事故賠償における損害論」〈同『市民法と不法行為法の理論』[日本評論社、2016年]〉)356頁。
- 35) 母子避難の実態については、吉田千亜『ルポ母子避難——消されゆく原発事故被害者』(岩波新書、2016年)参照。

- 36) 熊本地判平 13・5・11 (判例時報 1748 巻 30 号)。
- 37) 賠償認容の範囲が広い点についていえば、原告 282 人全員が非指示避難者である首都圏訴訟では、賠償が認容された原告数の割合は約 15% に止まる。また、生業訴訟 (非避難指示者 3784 人 (第 1 陣)) で賠償が認容された原告 (= 滞在者と非指示避難者の割合は 7:3) の割合は約 77% ではあるが、一人当たりの単純平均額は約 17 万円に止まる。また、京都判決が賠償を認めた地域の範囲が他の判決に比べて広い点については、注 28) および田辺前掲注 11) 14 頁を参照。

〔付記〕

本稿脱稿後、大塚直「平穏生活権概念の展開——福島原発事故訴訟諸判決を題材として」(環境法研究第 8 号 (2018 年 7 月末)) 1 頁以下に、また、「特集 2011 福島第一原発事故訴訟 (第一審) の記録と論攷」における下山憲治・除本理史・福武公子・吉村良一の各論文 (判例時報 2375・2376 号合併号 (2018 年 9 月) 234 頁以下に接した。

The Kyoto District Court Ruling on the Fukushima Disaster Evacuee Lawsuit: Appropriate Evacuation, Infringement of Rights, and Damages

Hidehiko Kanbe

Abstract:

Eight years have passed since the Fukushima Daiichi (first) Nuclear Power Plant accident (March 2011), but, according to the Reconstruction Agency, as of April 2018 approximately 47,000 evacuees from Fukushima prefecture alone are still living outside the prefecture. These are the circumstances under which a total of about 30 group lawsuits (well over 10,000 plaintiffs) have been filed throughout Japan against the government and Tokyo Electric Power Company Holdings Inc. (Tepco; or against Tepco alone) demanding restoration or payment of damages. They are brought by evacuees, mandatory (those who evacuated from municipalities designated by the government as evacuation zones) or voluntary (those who evacuated from non-designated areas) and other victims still living inside their home prefecture. Of these group lawsuits, rulings have been issued for only seven as of August 2018. This paper examines the Kyoto district court's ruling on March 15, 2018. The Kyoto lawsuit was filed against Tepco and the government by a group of disaster evacuees who fled from Fukushima and other neighboring prefectures to Kyoto, demanding payment for damages suffered. Starting by briefly discussing the liability of the government and Tepco in the ruling on the Kyoto lawsuit, the paper deals mainly with the appropriateness of evacuation, infringement of rights, and damages suffered, and analyzes and evaluates the ruling, comparing it with other rulings.

Keywords:

Fukushima nuclear power plant accident, evacuees, group lawsuit, Kyoto lawsuit ruling